

**KEBERKESANAN PELAKSANAAN ‘LOCAL AGENDA 21’
DI MALAYSIA: KAJIAN KES MAJLIS PERBANDARAN
SEBERANG PERAI (MPSP), PULAU PINANG**

Oleh

ZAINAL MD ZAN

**Tesis yang diserahkan untuk
memenuhi keperluan bagi
Ijazah Doktor Falsafah**

Jun 2012

PENGHARGAAN

Dengan nama Allah Yang Maha Pemurah lagi Maha Penyayang serta selawat dan salam ke atas junjungan besar Nabi Muhammad S.A.W.

Alhamdulillah, dengan izin Allah, usaha, kesabaran dan ketabahan yang istiqamah, tesis ini dapat disempurnakan dengan jayanya.

Ucapan jutaan terima kasih dan setinggi-tinggi penghargaan kepada penyelia tesis ini, Prof. Madya Dr. Kamarudin Ngah yang banyak memberi tunjuk ajar, bimbingan, nasihat dan galakan yang berterusan sepanjang proses menyiapkan tesis ini. Ilmu, budi dan bakti yang beliau curahkan merupakan intipati penyempurnaan tesis ini.

Penghargaan juga kepada guru dan rakan-rakan seperjuangan, Prof. Dr. Mansor Md. Noor, Dr. Jamaludin Mustaffa, En. Azlizan, En. Nazaruddin, En. Mohd. Nasir, En. Ainuddin, En. Khadafi, En. Syahril, En. Zaim dan rakan-rakan lain yang membantu saya sepanjang pengajian.

Terima kasih juga kepada pihak-pihak yang banyak membantu saya di lapangan terutamanya Tn. Hj. Rozali Mohamud dan En. Chew Eng Seng dari Majlis Perbandaran Seberang Perai serta ahli-ahli jawatankuasa Pusat Sumber Alam Sekitar SPT.

Kejayaan menyiapkan tesis ini juga merupakan kejayaan ahli keluarga terutamanya ayah dan ibu yang sentiasa mendoakan kejayaan, isteri, Shahida Shahrir, juga anak-anak, Zahidah Humaira dan Zahirah Raihannah yang menjadi sumber inspirasi untuk terus berusaha dengan gigih.

Setinggi-tinggi penghargaan juga kepada jemaah pemeriksaan tesis ini iaitu Prof. Dato' Dr. Ibrahim Wahab, Dr. Rahmat Azam Mustafa, Dr. Mohamad Zaini Abu Bakar, Prof. Madya Dr. Kamarudin Ngah, Prof Madya Dr. Osman Mohd Yusoff, Prof. Madya Mohd. Azhari Abdul Karim dan En. Mohd Jalaludin Azizan.

Semoga kejayaan bersama ini menguatkan ketaqwaan dan keimanan kita kepadaNya.

ISI KANDUNGAN

	Halaman
PENGHARGAAN	ii
ISI KANDUNGAN	iii - x
SENARAI JADUAL	xi
SENARAI RAJAH	xiii
SENARAI CARTA	xiv
SENARAI SINGKATAN	xv
SENARAI LAMPIRAN	xvi
ABSTRAK	xvii
ABSTRACT	xviii

BAB SATU: PENDAHULUAN

1.1	Pengenalan	1
1.1.1	Pembangunan di Malaysia - Satu tinjauan	2
1.1.2	Kesan Pembangunan kepada Alam Semulajadi	3
1.1.3	Pembangunan Mampan: Alternatif Pendekatan Pembangunan	5
1.1.4	Kepentingan Penyertaan Awam dalam Pendekatan Pembangunan Mampan	10
1.1.5	Pembangunan Mampan dan Peranan Kerajaan Tempatan	13
1.1.6	LA21 di Luar Negara - Satu tinjauan	15
1.1.7	LA21 di Malaysia - Satu tinjauan	22
1.2	Pernyataan Masalah Kajian	26
1.3	Persoalan Kajian	30

1.4	Matlamat dan Objektif Kajian	31
1.5	Skop Kajian	32
1.6	Struktur Tesis	33
1.7	Kesimpulan	35

BAB DUA: PERANCANGAN PEMBANGUNAN, PEMBANGUNAN MAMPAN DAN PENYERTAAN AWAM: KONSEP DAN KERANGKA TEORITIKAL

2.1	Pengenalan	36
2.2	Perancangan dan Pembangunan Bandar	36
2.3	Pembangunan Mampan	41
2.4	Penyertaan Awam dalam Pembangunan Mampan	56
2.5	Konsep Kerajaan Tempatan	66
2.6	Penilaian Program	69
2.7	Kajian-Kajian Lepas	75
2.8	Kesimpulan	86

BAB TIGA: METODOLOGI KAJIAN

3.1	Pengenalan	87
3.2	Proses Penyelidikan	87
3.3	Rekabentuk Penyelidikan	87
3.4	Kerangka Penyelidikan	89
3.4.1	Peringkat 1: Pemahaman Awal	89
3.4.2	Peringkat 2: Kajian Teoritik	91
3.4.3	Peringkat 3: Pengumpulan Maklumat dan Analisis Data	91
3.4.4	Peringkat 4: Hasil Kajian dan Cadangan	92

3.5	Pengukuran Keberkesanan Program	92
3.6	Kajian Kes	93
3.7	Pengumpulan Data	94
3.7.1	Data Awalan	95
3.7.2	Data Primer (Utama)	95
3.7.3	Data Sekunder	96
3.8	Rekabentuk Persampelan dan Prosedur	96
3.8.1	Unit analisis kajian	96
3.8.2	Populasi dan Persampelan	97
3.8.3	Teknik Persampelan	97
3.8.4	Saiz Sampel	98
3.8.5	Jumlah Saiz Sampel	99
3.9	Rekabentuk Soal Selidik	99
3.10	Temubual	104
3.11	Organisasi Kerja Lapangan	106
3.11.1	Persediaan Kerja Lapangan	106
3.11.2	Kajian Rintis	108
3.11.3	Penyeliaan Kerja Lapangan	109
3.12	Pemprosesan Data	109
3.12.1	Kebolehpercayaan dan Pengesahan Ukuran	109
3.12.2	Analisis Data	110
3.13	Limitasi Kajian	114
3.14	Kesimpulan	115

BAB EMPAT: PEMBANGUNAN BANDAR, KERAJAAN TEMPATAN DAN PELAKSANAAN LA21 DI MALAYSIA

4.1	Pengenalan	116
4.2	Penyertaan Awam dalam Proses Pembangunan	116
4.3	Dasar-Dasar Pembangunan di Malaysia	119
4.3.1	Pembangunan Mampan dalam Rangka Rancangan Jangka Panjang (RRJP) dan Rancangan Malaysia	119
4.3.2	Dasar Alam Sekitar Negara (DASN)	122
4.3.3	Dasar Pengurusan Sisa Pepejal Negara (DPSPN)	129
4.3.4	Dasar Perbandaran Negara (DPN)	130
4.3.5	Bandar Mampan di Malaysia	133
4.4	Sistem Kerajaan Tempatan di Malaysia	135
4.5	Pelaksanaan LA21 di Malaysia	139
4.6	Kesimpulan	147

BAB LIMA: KAJIAN KES: MAJLIS PERBANDARAN SEBERANG PERAI

5.1	Pengenalan	148
5.2	Latar Belakang Kawasan Kajian	148
5.3	Demografi	153
5.4	Aspek Sosio-Ekonomi	156
5.5	Pembangunan Guna Tanah	157
5.6	Pentadbiran dan Pengurusan Majlis Perbandaran Seberang Perai	158
5.7	Isu-Isu Semasa Berkaitan Pembangunan Mampan di Majlis Perbandaran Seberang Perai	160

5.8	Program LA21 Majlis Perbandaran Seberang Perai	165
5.8.1	Unit Pengurusan LA21 Majlis Perbandaran Seberang Perai	165
5.8.2	Pasukan Kerja LA21 Majlis Perbandaran Seberang Perai	167
5.8.2.1	Pasukan Kerja Cara Hidup Sihat dan Keselamatan Untuk Masyarakat	167
5.8.2.2	Pasukan kerja Kebudayaan dan Pelancongan	169
5.8.2.3	Pasukan Kerja Kesayangan Haiwan Seberang Perai	171
5.8.2.4	Pasukan Kerja Sistem Pengurusan Alam Sekitar (Perai)	171
5.8.2.5	Pasukan Kerja Membuat Kompos Sisa Dapur	172
5.8.2.6	Pasukan Kerja Penyertaan Wanita dalam Penjagaan Alam Sekitar	172
5.8.2.7	Pasukan Kerja Rumah Pangsa Sejahtera	173
5.8.2.8	Pasukan Kerja Pangsa Program Perumahan Rakyat Ampangan	173
5.8.2.9	Pasukan Kerja Kitar Semula Komputer Terpakai	174
5.8.3	Pelan Tindakan LA21	175
5.8.4	Pencapaian Program LA21 di Majlis Perbandaran Seberang Perai	178
5.9	Kesimpulan	179

BAB ENAM: KEBERKESANAN PELAKSANAAN LA21 MENURUT PERSPEKTIF AWAM

6.1	Pengenalan	180
6.2	Latar Belakang Responden	181
6.2.1	Corak Demografi dan Etnik	181
6.2.2	Corak Taraf Pendidikan	182
6.2.3	Status Pekerjaan dan Pendapatan	183

6.3	Tahap Pengetahuan, Kesedaran dan Minat Responden Terhadap Pembangunan Mampan Sebelum Terlibat dalam Program	184
6.3.1	Pengetahuan Responden terhadap Pembangunan Mampan Sebelum Terlibat dalam Program	184
6.3.2	Tahap Kesedaran	187
6.3.3	Tahap Minat Responden terhadap Program LA21	189
6.4	Hubungan Latar Belakang Responden dengan Tahap Pengetahuan, Kesedaran, Minat dan Kekerapan untuk Menyertai LA21	194
6.5	Analisis <i>Outcome</i> Program LA21 kepada Responden (Sebelum Program dan Selepas Program)	200
6.5.1	Perbezaan Tahap <i>Outcome</i> Responden Selepas Penglibatan Mereka dalam Program LA21	200
6.6	Persepsi Responden tentang Pencapaian Program LA21 dan Keberkesanan Majlis Perbandaran Seberang Perai dalam Pelaksanaan LA21	207
6.6.1	Persepsi Responden terhadap Keberkesanan Program LA21	207
6.6.2	Persepsi Responden terhadap Keberkesanan Majlis Perbandaran Seberang Perai dalam Pelaksanaan LA21	209
6.1	Kesimpulan	212

BAB TUJUH: KEBERKESANAN PERANAN PIHAK-PIHAK BERKEPENTINGAN DALAM PELAKSANAAN LA21

7.1	Pengenalan	214
7.2	Isu-Isu Keberkesanan Peranan Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan (KPKT) dalam Pelaksanaan LA21	214
7.2.1	Peruntukan Kewangan yang Terhad daripada Kerajaan Pusat	216
7.2.2	Pemantauan yang Lemah dan Tidak Berterusan	217
7.2.3	Kurang Promosi daripada Pihak Kementerian Berkaitan Program LA21	219

7.3	Isu-Isu Berkaitan Keberkesanan Peranan Majlis Perbandaran Seberang Perai (Majlis Perbandaran Seberang Perai) dalam Pelaksanaan LA21	220
7.3.1	Persepsi Orang Ramai yang Baik terhadap Majlis Perbandaran Seberang Perai dalam Melaksanakan LA21	221
7.3.2	Dapat Mewujudkan Platform Berhubung dengan Pihak-Pihak Berkepentingan Lain	222
7.3.3	Pengetahuan, Kesedaran dan Kemahiran Orang Ramai tentang Alam Sekitar yang Semakin Baik	224
7.3.4	Pulangan Ekonomi dan Alam Sekitar kepada Orang Ramai dan Alam Sekitar daripada Program LA21 Majlis Perbandaran Seberang Perai	225
7.3.5	Kesan Tidak Langsung kepada Penilaian <i>Star Rating</i> Majlis Perbandaran Seberang Perai	227
7.3.6	Komitmen Tinggi Pihak Pengurusan Majlis Perbandaran Seberang Perai	227
7.3.7	Tenaga Kerja dan Kemudahan Majlis Perbandaran Seberang Perai dalam Pelaksanaan LA21 yang Terhad	229
7.3.8	Pengurusan Kewangan yang Baik dalam Pelaksanaan LA21	231
7.3.9	Kurang Penekanan Aspek Pemonitoran Program LA21	233
7.3.10	Tiada Indikator Pengukuran dalam Menilai Kejayaan Program LA21	234
7.3.11	Penyampaian Maklumat dan Pendedahan Berkaitan LA21 yang Lemah	235
7.4	Komitmen yang Baik daripada Agensi-Agensi Pusat dan Negeri dalam Membantu Melaksanakan LA21	237
7.5	Isu-Isu Berkaitan Penyertaan Pihak Swasta dalam Pelaksanaan LA21	239
7.5.1	Penyertaan Pihak Swasta yang Kurang Memuaskan	240
7.5.2	Sumbangan Kewangan daripada Pihak Swasta dalam Pelaksanaan LA21	242
7.5.3	Kesedaran Pihak Swasta yang Rendah terhadap LA21	243

7.6	Isu-Isu Penyertaan Orang Ramai dalam Pelaksanaan LA21	244
7.6.1	Penyertaan yang Tidak Seimbang Mengikut Kaum	245
7.6.2	Penyertaan yang Kurang daripada Golongan Muda di Kawasan Perumahan	248
7.6.3	Pengaruh Fahaman Politik terhadap Penyertaan Orang Ramai	249
7.6.4	Kurang Mendapat Maklumat dan Pendedahan tentang Program	251
7.7	Kelestarian LA21 di Majlis Perbandaran Seberang Perai	253
7.8	Kesimpulan	255

BAB LAPAN: RUMUSAN KAJIAN DAN CADANGAN MEMANTAPKAN PELAKSANAAN LA 21

8.1	Pengenalan	256
8.2	Ringkasan Keperluan dan Kepentingan Kajian	257
8.3	Rumusan Penemuan Hasil Kajian	262
8.4	Saranan Polisi/Dasar	270
8.4.1	Strategi dan Pelaksanaan Program LA21	271
8.4.2	Perluaskan Kawasan Pelaksanaan dan Mempelbagai Bentuk Program serta Menggalakkan Lagi Penyertaan Orang Ramai	272
8.4.3	Sistem Pemantauan dan Pengukuran Kejayaan Program	273
8.4.4	Penstrukturan Semula Organisasi	274
8.5	Sumbangan Kajian	275
8.6	Penyelidikan Lanjutan	281
8.7	Penutup	282

SENARAI RUJUKAN	284
-----------------	-----

LAMPIRAN	
----------	--

SENARAI JADUAL

Jadual 2.1	Kadar perbandaran di Afrika, Asia dan Amerika Latin	39
Jadual 2.2	Pertumbuhan populasi penduduk di bandar terpilih 1950-2000	40
Jadual 2.3	Tahap penyertaan dalam proses membuat polisi	63
Jadual 3.1	Item-item dalam Bahagian A mengikut pecahan aspek dikaji	102
Jadual 3.2	Item-item dalam Bahagian B mengikut pecahan aspek dikaji	103
Jadual 3.3	Item-Item dalam Bahagian D mengikut aspek dikaji	104
Jadual 5.1	Hierarki dan fungsi petempatan kawasan Majlis Perbandaran Seberang Perai	151
Jadual 5.2	Anggaran penduduk mengikut daerah pentadbiran, Pulau Pinang, 2000—2009 (semakan semula) ('000 orang)	154
Jadual 5.3	Kepadatan penduduk di Seberang Perai mengikut Daerah pada tahun 2000 dan 2009	154
Jadual 5.4	Anggaran penduduk mengikut daerah pentadbiran dan kumpulan etnik, Pulau Pinang, 2009 (semakan semula) ('000 orang)	155
Jadual 5.5	Keluasan kegunaan tanah (hektar), Seberang Perai, 2009	158
Jadual 5.6	Status kualiti air sungai-sungai sederhana tercemar di Seberang Perai, 2009	161
Jadual 5.7	Pencapaian kemampanan sektor bagi bandar Seberang Perai, 2010	164
Jadual 5.8	Pelan tindakan LA21 bagi Tahun 2010	175
Jadual 6.1	Taburan Demografi Responden	181
Jadual 6.2	Taburan taraf pendidikan responden mengikut program	183
Jadual 6.3	Taburan status pekerjaan responden	183

Jadual 6.4	Pengetahuan responden pembangunan Mampan dan LA21	185
Jadual 6.5	Taburan kekerapan kesedaran responden tentang pembangunan mampan	188
Jadual 6.6	Minat responden terhadap program LA21	190
Jadual 6.7	Kesediaan responden untuk menyertai program LA21	191
Jadual 6.8	Tahap Pengetahuan, Tahap Kesedaran dan Tahap Minat Responden Responden Berkaitan isu-isu Pembangunan Mampan	192
Jadual 6.9	Hubungan latar belakang responden dengan tahap pengetahuan, kesedaran dan minat berkaitan isu-isu pembangunan mampan, kekerapan keinginan untuk menyertai program LA21 serta penglibatan dalam jawantankuasa	197
Jadual 6.10	Perbezaan Tahap Pengetahuan dan tahap kesedaran tentang pembangunan mampan serta tahap minat terhadap program LA21 berdasarkan faktor latar belakang responden	199
Jadual 6.11	<i>Outcome</i> sebelum dan selepas program LA21	202
Jadual 6.12	<i>Outcome</i> menggunakan <i>Wilcoxon Signed Rank Test</i>	203
Jadual 6.13	Tahap Pengetahuan, Sikap, Kemahiran, Aspirasi dan Tingkahlaku Responden Sebelum dan Selepas Program	205
Jadual 6.14	Persepsi responden tentang pencapaian program LA21	208
Jadual 6.15	Tahap persepsi responden terhadap keberkesanan program LA21	209
Jadual 6.16	Persepsi Responden Terhadap Majlis Perbandaran Seberang Perai	210
Jadual 6.17	Tahap Persepsi Responden Terhadap Majlis Perbandaran Seberang Perai	211

SENARAI RAJAH

Rajah 2.1	Tiga aspek penting dalam pembangunan mampan.	46
Rajah 2.2	Konsep pembangunan mampan moden	47
Rajah 2.3	Sistem dalam pembangunan mampan	48
Rajah 2.4	Mekanisma dalam pembangunan mampan: Kerangka analitik	49
Rajah 2.5	Elemen-elemen dalam perancangan pembangunan mampan	54
Rajah 2.6	<i>Logic Model</i> dalam penilaian program	72
Rajah 3.1	Kerangka proses penyelidikan	90
Rajah 3.2	Model proses pengutipan data soal selidik	106
Rajah 4.1	Peringkat pentadbiran kerajaan tempatan	137
Rajah 4.2	Proses-proses pelaksanaan LA21	142
Rajah 5.1	Kawasan pentadbiran di bawah MPSP	150
Rajah 5.2:	Struktur organisasi pentadbiran Majlis Perbandaran Seberang Perai	159
Rajah 5.3	Jawatankuasa Pengurusan Projek LA21 di Majlis Perbandaran Seberang Perai	166
Rajah 5.4	Pasukan kerja LA21 di Majlis Perbandaran Seberang Perai	168
Rajah 8.1	Penilaian program LA21 dengan menggunakan <i>Logic Model</i>	276

SENARAI CARTA

Carta 5.1	Anggaran penduduk, Pulau Pinang, 2000-2009 (semakan semula) ('000 orang)	153
-----------	--------------------------------------------------------------------------	-----

SENARAI SINGKATAN

CBO	Community-Base Organisation
JKKK	Jawatankuasa Kemajuan dan Keselamatan Kampung
JPBD	Jabatan Perancangan Bandar dan Desa
KPKT	Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan
KRT	Kawasan Rukun Tetangga
LA21	Local Agenda 21
MPSP	Majlis Perbandaran Seberang Perai
MURNInet	Malaysian Urban Indicator Network Program
NGO	Pertubuhan Bukan Kerajaan
PBB	Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu
PBT	Pihak Berkuasa Tempatan
PPR	Program Perumahan Rakyat
RELA	Ikatan Relawan Rakyat
SPCA	Society for the Prevention of Cruelty to Animals
SPS	Seberang Perai Selatan
SPT	Seberang Perai Tengah
SPU	Seberang Perai Utara
UNDP	Program Pembangunan Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu
UNEP	Program Alam Sekitar Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu

SENARAI LAMPIRAN

LAMPIRAN 1	Komposisi punca pencemaran air mengikut sektor di Malaysia, 2009
LAMPIRAN 2	Isi kandungan dokumen Agenda 21
LAMPIRAN 3	Sektor-sektor utama dalam usahasama pelaksanaan LA21
LAMPIRAN 4	Tahap-tahap penyertaan awam menurut Arnstein
LAMPIRAN 5	Kelebihan dan kekurangan penyertaan awam dalam proses membuat keputusan-keputusan kerajaan
LAMPIRAN 6	Borang soal selidik
LAMPIRAN 7	Soalan-soalan temubual
LAMPIRAN 8	Sektor dan petunjuk bandar mampan oleh JPBD
LAMPIRAN 9	Kadar bunyi bising maksimum yang dibenarkan
LAMPIRAN 10	Ahli-ahli Jawatankuasa Pasukan-Pasukan Kerja LA21 MPSP
LAMPIRAN 11	Senarai-senarai aktiviti yang dilaksanakan dari tahun 2008 hingga 2011
LAMPIRAN 12	Pelajar sekolah menjalankan aktiviti LA21
LAMPIRAN 13	Kandungan laman web Local Agenda 21 Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan yang tidak dikemaskini
LAMPIRAN 14	Risalah program membuat Mud Ball di Sunway Carnival Seberang Jaya

**KEBERKESANAN PELAKSANAAN 'LOCAL AGENDA 21'
DI MALAYSIA: KAJIAN KES MAJLIS PERBANDARAN
SEBERANG PERAI (MPSP), PULAU PINANG**

ABSTRAK

'Local Agenda 21' iaitu inisiatif yang terhasil daripada Persidangan *Earth Summit* di Rio de Janeiro (1992), menekankan peranan pihak berkuasa tempatan dalam pembangunan mampan di peringkat tempatan. Di Malaysia, program ini telah dimulakan pada tahun 2000 dengan melibatkan empat pihak berkuasa tempatan sebagai projek perintis. Sehingga kini, pelaksanaan LA21 telah berkembang hampir ke seluruh pihak berkuasa tempatan di Malaysia. Namun, kajian-kajian menunjukkan terdapat beberapa isu timbul dalam pelaksanaan LA21 yang pastinya memberi impak kepada matlamat LA21. Justeru, kajian ini bertujuan untuk menilai impak program LA21 dan keberkesanan Majlis Perbandaran Seberang Perai serta pihak-pihak berkepentingan lain memainkan peranan dalam pelaksanaan LA21. Kaedah untuk mendapatkan data dalam kajian ini ialah melalui soalselidik dan temubual di samping kaedah pemerhatian di lapangan. Dapatan kajian menunjukkan program-program LA21 yang dilaksanakan memberikan impak yang baik kepada responden dan pihak berkepentingan. Hasil analisis data menunjukkan tahap pengetahuan, sikap, kemahiran, aspirasi dan tingkahlaku responden semakin baik selepas menyertai program-program yang dianjurkan. Responden juga mempunyai tahap persepsi yang baik terhadap keberkesanan program dan keberkesanan Majlis Perbandaran Seberang Perai dalam melaksanakan program LA21. Majlis Perbandaran Seberang Perai juga dilihat berjaya memainkan peranan dalam memastikan program LA21 dilaksanakan secara berterusan. Namun, terdapat beberapa isu yang timbul perlu diberi perhatian agar pelaksanaannya boleh diperbaiki seperti tenaga kerja LA21 yang terhad, kelemahan aspek pemantauan dan penilaian kejayaan program, kurangnya promosi program LA21 dan tiadanya indikator dalam mengukur kejayaan program LA21.

**THE EFFECTIVENESS OF LOCAL AGENDA 21 IMPLEMENTATION
IN MALAYSIA: CASE STUDY OF SEBERANG PERAI
MUNICIPAL COUNCIL (MPSP), PENANG**

ABSTRACT

Local Agenda 21 is an initiative resulting from Earth Summit Conference in Rio de Janeiro (1992), stressing the role of local authorities in local sustainable development. In Malaysia, the program was started in 2000 involving four local authorities as a pilot project. To date, the LA21 implementation has evolved at almost all local authorities in Malaysia. However, previous studies showed various issues arose in the LA21 implementations that would affect its goals. Thus, this study aims to evaluate the impacts of LA21 programs as well as the effectiveness of Seberang Perai Municipal Council and other stakeholders in implementing LA21. Methods to obtain data in this study were through questionnaires and interviews as well as field observation. The findings show that the LA21 programs have good impacts on the respondents and other stakeholders. Results from data analysis show the level of respondents' knowledge, attitudes, skills, aspirations and behavior have improved after participating in the organized programs. Respondents also have good perceptions towards programs and Seberang Perai Municipal Council effectiveness. Seberang Perai Municipal Council has been successful playing a role to ensure the sustainable implementation of LA21 program. However, there are several issues arise and need to be addressed for better LA21 benefit such as limited number of LA21s' staff, weakness in monitoring and evaluation aspects, lack promotion and lack of indicators in determining the success of the LA21 programs.

BAB SATU

PENDAHULUAN

1.1 Pengenalan

Manusia sebagai khalifah mempunyai tanggungjawab yang amat besar dalam mencorakkan alam sekitarnya dalam sesuatu proses pembangunan. Pembangunan menuntut kepada perubahan pelbagai aspek kehidupan seperti ekonomi, pendidikan dan pengetahuan, kesihatan, pengangkutan dan perumahan. Ianya juga akan merubah aspek sosial, ekonomi dan alam sekitar sesebuah masyarakat.

Pembangunan merupakan matlamat utama negara-negara sedang membangun kerana kemiskinan, kemelatan dan kemunduran masyarakat hanya boleh dibasmi melalui proses pembangunan. Dua perkataan penting dalam menerangkan maksud pembangunan iaitu; perubahan dan kemajuan (Rozali Hashim, 2005). Salah satu aspek utama dalam sesebuah pembangunan adalah perkembangan aktiviti ekonominya (Todaro, 1977, 2000; Misra, 1982; Syed Husin Ali, 1976). Sektor ekonomi penting kerana ia membawa kemajuan kepada sektor-sektor lain di samping berupaya menyusun semula sistem masyarakat, institusi sosial, institusi pentadbiran, struktur pentadbiran, adat resam dan kepercayaan.

Pembangunan juga mestilah dilaksanakan secara adil dan menyeluruh kerana ianya mestilah bersifat 'indah' (*beauty*) iaitu ianya perlulah seimbang dan harmoni serta dapat menjaga kebajikan masyarakat keseluruhannya. Kebajikan masyarakat harus ditekankan dalam pembangunan kerana sesebuah pembangunan itu mestilah dapat memberikan kebaikan dan faedah kepada masyarakat. Pembangunan

masyarakat yang sebenar tidak berlaku jika keadaan kemiskinan masih berleluasa dan berterusan walaupun kegiatan ekonomi iaitu Keluaran Negara Kasar (KNK) meningkat (Misra, 1982). Bagi mencapai matlamat pembangunan yang sebenar ini, tugas yang besar terpikul di bahu pemerintah sebagai pihak yang bertanggungjawab mencorakkannya.

1.1.1 Pembangunan di Malaysia- Satu tinjauan

Di Malaysia, proses pembangunan yang pesat telah berlaku sejak beberapa abad lalu bermula daripada zaman kolonial dengan perkembangan aktiviti pertanian secara komersil, perlombongan hasil bumi dan juga aktiviti industri pembuatan. Proses pembangunan semakin rancak selepas kemerdekaan apabila aktiviti-aktiviti tersebut dipergiatkan. Proses transformasi dan perubahan berlaku pantas dengan bertambah dan berkembangnya bandar-bandar selaras dengan pertumbuhan ekonomi negara.

Proses perbandaran yang berlaku dengan pesat sekali sejak dua dekad lalu dijangka akan terus mengalami peningkatan pada masa hadapan selaras dengan wawasan negara menjadi negara maju menjelang tahun 2020. Statistik menunjukkan kadar perbandaran telah meningkat daripada 54.3 peratus kepada 65.4 peratus dalam tempoh antara tahun 1991 ke tahun 2000. Kadar ini dijangkakan akan meningkat kepada 75 peratus menjelang tahun 2020 (Malaysia, 2006). Senario ini sudah pastinya akan memberikan impak yang besar terhadap persekitaran fizikal dan budaya.

Pertumbuhan penduduk dan perkembangan kawasan bandar memerlukan aktiviti penerokaan dan penggunaan sumber alam. Ini menyebabkan perubahan bentuk geomorfologi bumi, tindakan ke atas tanah, air, udara dan hutan berlaku.

Proses perbandaran ini telah menyebabkan perubahan lanskap semulajadi berubah kepada lanskap buatan manusia. Proses perubahan yang berlaku menyebabkan kewujudan kawasan-kawasan petempatan, pertanian, perindustrian dan perkilangan serta rangkaian pengangkutan (Katiman, 2002; Wan Rozali, 2007).

1.1.2 Kesan Pembangunan kepada Alam Semulajadi

Lanjutan daripada proses perbandaran, perubahan landskap dan bentuk asal alam, timbul pelbagai isu dan masalah yang menjadi tekanan dan ancaman kepada manusia. Masalah yang sering berlaku di bandar-bandar adalah seperti kesesakan lalulintas, pencemaran, jenayah, bunyi bising, perumahan yang tidak berkualiti, pemisahan sosial dan lain-lain lagi (Nijkamp & Perrels, 1994). Bandar memerlukan dan menggunakan sumber-sumber alam yang tidak boleh diperbaharui, menghasilkan kesan ke atas ekologi dan merupakan pusat tumpuan penduduk lantas menjadi penyumbang sebahagian besar pencemaran alam sekitar (Evan et al., 2005). Penerokaan hutan pada skala yang besar menyebabkan kawasan terdedah kepada hakisan tanah, tanah runtuh dan sungai menjadi cetek seterusnya menyebabkan risiko banjir kilat berlaku (Bruton, 2007). Banjir besar yang berlaku pada tahun 2006 di Johor akibat hujan lebat luar biasa yang berlaku menyebabkan seramai 80,000 orang dipindahkan.

Selain itu, laporan-laporan daripada pihak berkuasa dan juga ramai pengkaji mendapati kemerosotan kualiti alam sekitar lebih tinggi berlaku di kawasan bandar. Ini kerana kepelbagaian aktiviti yang berlaku dalam sesebuah bandar itu. Keadaan ini menjadi lebih rumit apabila bandar-bandar tersebut terletak berhampiran kawasan sensitif alam sekitar. Sham Sani (2001) menjelaskan bahawa kebanyakan bandar terletak berhampiran dengan kawasan persisiran pantai dan tebing-tebing sungai

yang merupakan kawasan yang mempunyai risiko kemudahterancaman yang tinggi berbanding kawasan lain.

Laporan oleh Jabatan Alam Sekitar (2008, 2010) menunjukkan masih terdapat sejumlah besar sungai yang dikelaskan sebagai tercemar dan sederhana tercemar terletak dalam lembangan bandar-bandar utama di Malaysia. Pada tahun 2009 sebanyak 7 (5 peratus) sungai tercemar dan 45 (31 peratus) sungai sederhana tercemar daripada 143 batang sungai yang dipantau. Antara kawasan yang terlibat ialah Sungai Juru dan Sungai Pinang di Pulau Pinang, Merlimau di Melaka, Danga, Segget, Pasir Gudang dan Tebrau di Johor. Bahan pencemar utama yang dikenalpasti adalah Permintaan Oksigen Biokimia (BOD), Ammoniakal Nitrogen ($\text{NH}_3\text{-N}$) dan Pepejal Terampai (SS). Sektor pembuatan (47.15 peratus) dan pusat rawatan kumbahan (46.74 peratus) merupakan sumber utama bahan pencemaran sungai di Malaysia (**LAMPIRAN 1**) yang banyak tertumpu di kawasan bandar (Jabatan Alam Sekitar, 2010).

Impak negatif kerosakan alam sekitar ini dihadapi oleh masyarakat dan kesan seterusnya menyebabkan kemerosotan kualiti hidup penduduk di bandar (Nijkamp & Perrels, 1994). Statistik menunjukkan kualiti hidup masyarakat di Malaysia secara umumnya meningkat sebanyak 10.9 mata dalam tempoh tahun 1990-2004. Walau bagaimanapun komponen alam sekitar dan keselamatan awam mencatatkan kemerosotan (Malaysia, 2006). Keadaan ini sudah tentunya tidak diingini oleh pelbagai pihak. Kesejahteraan hidup yang meliputi keseluruhan aspek kehidupan perlu untuk dinikmati oleh masyarakat.

Oleh yang demikian, pengurusan yang lebih teratur dan strategik perlu dititikberatkan dalam proses pembangunan dan penggunaan sumber alam semulajadi.

Ini termaktub di dalam Rancangan Malaysia Kelapan yang menyebut perlunya perancangan, pembangunan dan pengurusan perkhidmatan perbandaran yang lebih sistematik dan efisien (Malaysia, 2006). Ianya penting agar kualiti hidup masyarakat dapat dipelihara dan dipertingkatkan.

Alam sekitar sebagai tapak segala aktiviti manusia perlulah digunakan sebaik mungkin agar kelestariannya terjamin. Dalam sebuah ekosistem yang besar, sebarang kerosakan yang berlaku terhadap suatu komponen alam sekitar akan menyebabkan komponen lainnya juga akan terganggu. Pembangunan seringkali dianggap sebagai penyebab utama berlakunya kemerosotan kualiti alam sekitar kerana ianya akan mengorbankan ciri-ciri asal alam sekitar. Akhir-akhir ini kerosakan alam sekitar timbul lantas memerlukan suatu tindakan pengurusan dalam pembangunan yang berkesan dilaksanakan.

1.1.3 Pembangunan Mampan: Alternatif Pendekatan Pembangunan

Impak kemerosotan alam sekitar yang mengganggu kesejahteraan manusia telah mendapat perhatian masyarakat di peringkat antarabangsa sejak dari tahun 1972 apabila ianya diberi penekanan dalam Persidangan Bangsa-Bangsa Bersatu Mengenai Alam Sekitar Manusia (UNCHE) di Stockholm. Isu tersebut membawa kepada penubuhan Program Alam Sekitar Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu (UNEP) pada tahun 1972, selain beberapa perkara penting seperti penerbitan *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for sustainable development* oleh *International Union for the Conservation of Nature* pada tahun 1980. Penerbitan ini telah memperkenalkan pertama kalinya perkataan ‘pembangunan mampan’. Pada tahun 1987 pula, Suruhanjaya Dunia mengenai Alam Sekitar dan Pembangunan (WECD) menerbitkan pula *Our Common Future*. Penerbitan ini lebih dikenali

sebagai Laporan Bruntland yang telah memberi takrifan yang lebih jelas tentang pembangunan mampan.

Dalam Laporan Bruntland, konsep pembangunan mampan ditakrifkan sebagai “*meets the needs of present generations without compromising the ability of future generations to meet their own needs*”. Ianya membawa pengertian yang amat penting bahawa pembangunan perlulah mengambil kira impaknya terhadap alam sekitar agar dapat meminimakan kerosakannya. Ini boleh dicapai dengan mengimbangi keperluan pembangunan dan kestabilan alam sekitar. Tiga dimensi utama keseimbangan yang diambil kira dan diberi perhatian dalam pembangunan mampan ialah ekonomi, sosial dan alam sekitar (Rogers et al., 2008).

Selain itu, salah satu persidangan lain yang penting adalah Persidangan Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu mengenai Alam Sekitar dan Pembangunan (UNCED) yang dikenali sebagai Sidang Kemuncak Bumi (*Earth Summit*) yang berlangsung di Rio de Janeiro pada tahun 1992. Persidangan ini telah memberi kesedaran antarabangsa kepada perlunya penekanan kepada isu pembangunan dan persekitaran di samping meletakkan pembangunan mampan satu agenda komuniti antarabangsa, negara, kerajaan tempatan dan pihak-pihak yang berkepentingan (Hemmati, 2002). Hasil terpenting persidangan ini ialah dokumen Agenda 21 yang menjadi penggerak kepada usaha pembangunan mampan yang lebih serius. Sebanyak 179 negara secara rasmi menandatangani Agenda 21 manakala hampir 12,000 pihak berkuasa tempatan menyuarakan komitmen untuk menerapkan pembangunan mampan dalam strategi pembangunan peringkat nasional dalam persidangan tersebut (Hill et al., 2006).

Daripada 40 bab dokumen Agenda 21 (**LAMPIRAN 2**), terdapat banyak bahagian yang menjurus kepada kelestarian bandar iaitu Bab 3 yang mengandungi usaha untuk memerangi kemiskinan, Bab 4 yang mengandungi perubahan corak penggunaan, Bab 6 yang menggalakkan kesihatan manusia dan melindunginya, Bab 7 yang mengandungi galakan kelestarian pembangunan tempat tinggal manusia (*human settlement*) dan Bab 19, 20 dan 21 yang berkaitan dengan pengurusan yang baik bagi bahan kimia toksik, sisa berbahaya, sisa pepejal dan isu-isu berkaitan kumbahan (Satterthwaite, 1999).

Menurut Abdul Samad Hadi et al. (2008), pembangunan mampan mempunyai perimbangan yang baik antara kegiatan ekonomi yang menjana pertumbuhan ekonomi, usaha menambahbaik prasarana sosial dan modal insan yang diperlukan dalam meningkatkan kualiti hidup masyarakat. Dalam proses tersebut, alam semulajadi masih lagi utuh kerana penggunaan yang tersusun dan berhemah. Pembangunan mampan juga adalah merupakan strategi menang-menang iaitu dapat mengurangkan kemiskinan di samping pengekalan dan pemuliharaan alam sekitar (Chamhuri, 2001). Sebagai contoh, usaha menangani masalah kemiskinan dapat dilakukan dengan pendekatan seperti pembaharuan dalam pembangunan desa dan pelaksanaan pertanian mampan.

Di Malaysia, usaha untuk pembangunan mampan telah lama dilaksanakan dalam proses pembangunan. Kewujudan perundangan berkaitan alam sekitar dalam Perlembagaan Persekutuan telah menjadi panduan utama proses pembangunan negara yang selari dengan usaha penjagaan kepentingan alam sekitar di sebalik aktiviti ekonomi dan pembangunan sosial. Terdapat tidak kurang daripada 45 buah perundangan di dalam Perlembagaan Malaysia yang digubal dan digunapakai

mempunyai kaitan rapat dengan persekitaran fizikal alam sekitar termasuklah Akta Kualiti Alam Sekeliling 1974 (Jamaluddin Jahi, 2001).

Penerapan pemeliharaan dan pemuliharaan alam sekitar dalam Rancangan jangka panjang dan jangka pendek juga menggambarkan pembangunan mampan diberi perhatian penting oleh kerajaan bermula pada Rancangan Malaysia Ketiga lagi. Penerapan ini berterusan dalam Rancangan-Rancangan Malaysia yang seterusnya sehinggalah Rancangan Malaysia Kesepuluh. Dalam Rancangan Malaysia Kesembilan contohnya, kerajaan telah menetapkan Teras Keempat dalam Misi Nasional, 2006-2020 untuk meningkatkan tahap dan kemampanan kualiti hidup (Malaysia, 2006). Dalam Rancangan Malaysia Kesepuluh pula, idea ‘Menghargai khazanah alam sekitar’ merupakan salah satu daripada sepuluh idea utama yang dinyatakan di dalamnya. Selain itu, usaha kerajaan dalam pembangunan mampan jelas dalam tempoh rancangan apabila ia khusus dibincangkan dalam Bab 6 yang bertajuk ‘Mewujudkan persekitaran ke arah meningkatkan kualiti hidup’. Antara intipati bab ini ialah membangunkan kawasan kediaman yang berdaya maju dan menarik, membangun sistem pengangkutan awam yang mengutamakan rakyat, mentransformasikan penjagaan kesihatan untuk mempertingkatkan kualiti dan menyediakan akses sejagat, memastikan akses kepada perumahan berkualiti dan mampu milik, menyediakan utiliti dan kemudahan awam yang lebih cekap, menjadikan jalan dan komuniti lebih selamat dan menghargai khazanah alam sekitar negara.

Selain itu, satu dasar yang sangat penting yang memberi impak besar dalam pembangunan mampan telah digubal dalam Rancangan Malaysia Kelapan iaitu Dasar Alam Sekitar Negara. Ia menggariskan strategi-strategi untuk menggerakkan halatuju pembangunan ke arah pembangunan mampan (Malaysia, 2006). Ia juga bermatlamatkan penerusan kemajuan ekonomi, sosial dan budaya serta peningkatan

kualiti hidup rakyat Malaysia melalui kesejahteraan alam sekitar dan pembangunan mampan.

Tujuan utama pelaksanaan dasar ini adalah untuk mewujudkan alam sekitar yang bersih, selamat, sihat dan produktif bagi generasi masa kini dan masa hadapan, pemuliharaan kebudayaan dan warisan semulajadi yang unik dan pelbagai dengan penyertaan berkesan semua sektor masyarakat dan mempromosi cara hidup, pola penggunaan dan pengeluaran yang lestari (Kementerian Sains, Teknologi dan Alam Sekitar Malaysia, 2002). Strategi Hijau dalam dasar ini telah digubal iaitu strategi pendidikan dan kesedaran, pengurusan berkesan sumber asli dan alam sekitar, perancangan bersepadu pembangunan dan pelaksanaan yang bersepadu, pencegahan dan kawalan pencemaran dan kemerosotan alam sekitar, pengukuhan mekanisma pentadbiran dan keinstitusian, pendekatan proaktif terhadap isu alam sekitar serantau dan sejagat dan pembentukan dan pelaksanaan pelan-pelan tindakan.

Selain daripada itu, pembangunan mampan juga diterapkan dalam pelaksanaan pembangunan wilayah-wilayah iaitu Pembangunan Wilayah Iskandar Malaysia (WPI), Wilayah Ekonomi Koridor Utara (NCER), Wilayah Ekonomi Pantai Timur (ECER), Koridor Pembangunan Sabah (SDC) dan Koridor Pembaharuan Tenaga Sarawak (SCORE). Dalam Rangka Tindakan Sosioekonomi Wilayah Ekonomi Koridor Utara (NCER), terdapat usaha bagi memelihara sumber semulajadi dan alam sekitar di dalam Koridor Utara yang diatur secara khususnya untuk mempromosi pembangunan mampan.

Pelaksanaan pembangunan mampan ini pula banyak bergantung kepada kebolehan dan kebijaksanaan pentadbir atau pemerintah dalam mencorakkannya. Di sini, suatu urustadbir yang lebih dinamik perlu bagi membolehkan semua pihak-

pihak yang berkepentingan dapat memberikan peranan dan tanggungjawab masing-masing (Abdul Samad Hadi et al., 2008). Pandangan dan idea dan bantahan daripada orang ramai perlulah diambil kira dalam urusan pemerintahan. Ini boleh dilakukan dengan memasukkan penyertaan awam dalam proses perancangan dan pembangunan.

1.1.4 Kepentingan Penyertaan Awam Dalam Pendekatan Pembangunan Mampan

Seiring dengan usaha pembangunan mampan yang dilaksanakan oleh kerajaan, kesedaran dan kepekaan orang ramai terhadap keperluan kepada kualiti hidup yang lebih baik juga semakin meningkat. Masyarakat semakin sedar bahawa pembangunan mampan penting bagi menjamin kualiti hidup yang baik. Tuntutan masyarakat terhadap proses pembangunan yang mampan dilaksanakan sebaik mungkin agar faedah yang baik dapat mereka kecap. Masalah-masalah yang mengganggu kesejahteraan hidup masyarakat terutamanya di bandar seperti masalah pencemaran, kesesakan lalulintas, jenayah dan sebagainya menyebabkan kesedaran ini timbul dengan drastik.

Masyarakat kini telah mula sedar bahawa mereka juga mempunyai tanggungjawab dalam proses pembangunan mampan. Suara orang ramai, cadangan-cadangan, sokongan dan bantahan dalam proses perancangan dan pembangunan membuktikan perkara ini berlaku. Kerjasama yang wujud dengan pihak pentadbir, badan bukan kerajaan dan juga pihak swasta merupakan satu bentuk hubungan yang penting dalam pembangunan. Dalam konteks ini, Rogers et al. (2008) menegaskan penyertaan awam merupakan salah satu faktor utama yang mempengaruhi kejayaan pencapaian pembangunan mampan.

Menurut Kamarudin Ngah (1991), penyertaan masyarakat wujud dengan ketara sekali di Amerika Syarikat pada awal tahun 1960-an yang berpunca daripada diskriminasi terhadap keperluan pembaikan perkhidmatan awam kepada bangsa kulit hitam yang menentang birokrasi golongan kulit putih, sehingga sistem perancangan dan perkhidmatan di kawasan kulit hitam diuruskan sendiri oleh etnik tersebut. Ini membuktikan bahawa penyertaan awam mempunyai kaitan yang amat rapat dengan amalan demokrasi masyarakat dalam sesebuah negara.

Ini selaras dengan Dietz & Stern (2008) yang menyatakan dalam demokrasi, semua keputusan yang berlaku melibatkan penyertaan awam termasuklah penyertaan dalam pengundian memilih pemimpin, menyuarakan pendapat dalam isu-isu berkaitan tindakan kerajaan dan isu-isu orang ramai, menubuhkan pertubuhan dan persatuan, mengadakan demonstrasi awam untuk mempengaruhi keputusan kerajaan, melobi dan mengambil tindakan undang-undang terhadap keputusan dan tindakan kerajaan, bantahan fizikal terhadap pelaksanaan keputusan yang tidak menyenangkan, kerjasama dengan agensi kerajaan, termasuk juga penerbitan filem, lagu, dan aktiviti kebudayaan yang menarik perhatian umum kepada sesuatu isu. Kebebasan memberikan pandangan, idea, nasihat dan bantahan membolehkan proses penyertaan awam itu berlaku.

Arnstein (1969) yang merupakan penulis awal dalam penyertaan awam menyatakan ianya melibatkan pengagihan semula kuasa yang membolehkan mereka mendorong semula pemulihan sosial serta membolehkan mereka untuk berkongsi faedah-faedah daripada masyarakat yang berada. Perkara pokok penyertaan adalah pengagihan semula kuasa kerana tanpanya sesebuah program pembangunan itu kelihatan kosong dan mengecewakan.

Penyertaan awam merupakan satu proses penting agar sesuatu pembangunan yang dilaksanakan itu dapat memenuhi keperluan dan kehendak orang ramai yang mereka ingini melalui komunikasi dan perhubungan yang baik antara pihak berkuasa dan orang ramai. Penyertaan awam dalam perangkaan polisi-polisi dan pelan-pelan pembangunan akan dapat melahirkan satu kitaran proses yang sihat dan seimbang antara pelaksana dasar dengan golongan sasar bagi mewujudkan kualiti kehidupan yang lebih baik (Kamarudin Ngah, 1991). Suara orang ramai penting dalam memberikan input-input yang berguna kepada perancang dan pelaksana dalam proses pembangunan kerana mereka lebih memahami faedah dan impak yang bakal diperolehi daripada sesuatu keputusan dalam pembangunan.

Dengan berkembangnya amalan demokrasi global, kepentingan penglibatan awam dalam proses pembangunan juga semakin diberi penekanan. Peningkatan penglibatan awam juga akan memperbaiki ketelusan, keberkesanan dan akauntabiliti kerajaan dalam proses membuat keputusan dan akhirnya akan membantu objektif pelaksanaan pembangunan mampan. Ianya juga penting kerana dapat memberi faedah bagi mengenalpasti masalah dalam pelaksanaan pembangunan pada peringkat awal lagi bagi membolehkan ianya ditangani sementara pilihan-pilihan lain masih terbuka (Irwin, 2002).

Penglibatan awam amat penting dalam proses pembangunan di peringkat tempatan. Ini adalah kerana pembangunan kawasan tempatan akan memberikan impak secara langsung kepada orang ramai. Oleh itu, pihak berkuasa tempatan sebagai pemerintah yang berkuasa menentukan keputusan-keputusan dalam perancangan dan pembangunan mempunyai tanggungjawab yang besar dalam proses pembangunan di peringkat tempatan yang seterusnya menjamin kejayaan pembangunan mampan di peringkat wilayah, nasional dan global.

1.1.5 Pembangunan Mampan dan Peranan Kerajaan Tempatan

Kepentingan pihak berkuasa tempatan mula menjadi perhatian Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu apabila ianya menjadi fokus usaha merangka strategi untuk pembangunan mampan di bawah inisiatif ‘Local Agenda 21’ (LA21) dalam Persidangan Kemuncak Bumi Rio (Gouldson & Roberts, 1999). Persidangan tersebut telah menekankan kepentingan peranan pihak berkuasa tempatan sebagai agen penting pembangunan mampan apabila Bab 28 Agenda 21 menggariskan:

“Because so many of the problems and solutions being addressed by Agenda 21 have their roots in local activities, the participation and cooperation of local authorities will be a determining factor in fulfilling its objectives. Local authorities construct, operate and maintain economic, social and environmental infrastructure, oversee planning processes, establish local environmental policies and regulations, and assist in implementing national and subnational environmental policies. As the level of governance closest to the people, they play a vital role in educating, mobilizing and responding to the public to promote sustainable development”

(Agenda 21, 1992).

Ia menjelaskan bahawa pihak berkuasa tempatan mempunyai ruang yang luas bagi menguruskan proses pembangunan yang mampan dengan mengambilkira pengukuhan aspek ekonomi, sosial dan persekitaran, merangka peraturan dan polisi sendiri di samping membantu melaksanakan polisi berkaitan alam sekitar nasional dan subnasional. Sebelum persidangan tersebut, pihak berkuasa tempatan mempunyai input yang sangat terhad dalam proses merangka polisi yang berkaitan dasar alam sekitar global kerana tugas tersebut lebih diberikan kepada pihak berkuasa peringkat nasional (Hom, 2002). Penekanan peranan pihak berkuasa tempatan dalam melaksanakan dasar global penting kerana ianya memberikan impak yang terus kepada komuniti dan pihak berkuasa tempatan yang mengaplikasi dasar tersebut. Ini merupakan pengiktirafan Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu terhadap

peranan pihak berkuasa tempatan dalam membantu usaha menjayakan mandat alam sekitar global (Brugmann, 1996).

Pada tahun 1996, Persidangan PBB Kedua tentang Petempatan Manusia (UNCHS Habitat II) di Istanbul, Turki telah berjaya menghasilkan satu dokumen penting yang dikenali sebagai Agenda Habitat. Agenda ini menekankan kepentingan penyertaan pelbagai pihak di peringkat tempatan dalam menyusun program dan bertindak melaksanakan dan memantau proses LA21 (International Council for Local Environmental Initiatives, 2002a). Bab 4 dalam Agenda Habitat telah digariskan perkara tersebut seperti berikut:

“Encourage the involvement of all interested parties at the local level in the formulation of local measures, programmes and actions necessary to implement and monitor the Habitat Agenda, and national plans of action through, inter alia, local Agenda 21 processes, as mandated by the United Nations Conference on Environment and Development”

(Agenda Habitat, 1996).

Selain itu, Sidang Kemuncak Dunia mengenai Pembangunan Mampan (WSSD) yang dikenali sebagai *Johannesburg Summit* yang berlangsung di Johannesburg, Afrika Selatan pada tahun 2002 pula bertujuan mengenalpasti kemajuan global dalam pelaksanaan Agenda 21, setelah sepuluh tahun ianya dilancarkan. Langkah-langkah yang spesifik dan konkrit yang perlu diambil oleh kerajaan telah dibincangkan dalam persidangan tersebut supaya dapat membantu pelaksanaan Agenda 21 yang lebih baik dan berkesan. Persidangan ini turut disertai oleh wakil-wakil daripada pengusaha perniagaan dan industri, golongan kanak-kanak dan remaja, petani, masyarakat pribumi, pihak berkuasa tempatan, badan-badan bukan kerajaan, wanita, pekerja dan kesatuan sekerja iaitu mereka yang dikenali

sebagai Kumpulan Utama (*Major Group*) dalam Agenda 21 (Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu, 2006).

Sebuah pertubuhan antarabangsa iaitu ICLEI-Local Governments for Sustainability, mempunyai peranan yang amat penting dalam perkembangan LA21 di peringkat global. Ia merupakan sebuah badan yang diwakili lebih 1100 kerajaan tempatan yang mewakili kepentingan tempatan dalam Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu dan forum-forum dasar antarabangsa (International Council for Local Environmental Initiatives, 2008). Pada awal penubuhannya, ia dikenali sebagai International Council for Local Environmental Initiatives ketika lebih dari 200 kerajaan tempatan daripada 43 negara berkumpul di persidangan ‘World Congress of Local Governments for a Sustainable Future’, di Ibu Pejabat United Nations, New York. Badan ini telah mengusulkan idea untuk membangunkan LA21 sehingga ianya diterima dalam Persidangan Kemuncak Bumi (*Earth Summit*). Sehingga kini pertubuhan ini berperanan aktif dalam menyediakan perundingan teknikal, latihan, dan perkhidmatan maklumat untuk membina kapasiti, berkongsi maklumat dan pengetahuan, dan sokongan kerajaan tempatan dalam pelaksanaan Agenda 21 di peringkat tempatan.

1.1.6 LA21 di Luar Negara-Satu tinjauan

Menurut International Council for Local Environmental Initiatives (2002b), kajian mendapati pihak berkuasa tempatan yang melaksanakan LA21 di kawasan masing-masing berkembang dengan pesat tetapi ianya berbeza-beza mengikut wilayah bergantung kepada faktor ekonomi dan sosial wilayah tersebut. Bukti menunjukkan Eropah mencatatkan peningkatan pesat jumlah pihak berkuasa tempatan yang melaksanakannya iaitu lebih 5000 buah merangkumi 80 peratus

daripada keseluruhan jumlah pihak berkuasa tempatan seluruh dunia yang melaksanakannya.

Secara keseluruhannya, usaha pihak berkuasa tempatan seluruh dunia melaksanakan pembangunan mampan dengan gigih terbukti apabila 61 peratus pihak berkuasa tempatan yang dikaji menggubal Pelan Tindakan Tempatan yang menumpukan kepada tindakan komuniti, matlamat, sasaran pelan strategik dan komitmen. Kajian itu juga mendapati LA21 memberikan kesan besar kepada pengurangan sisa pepejal, meningkatkan kesedaran, memperbaiki kualiti air dan mengindahkan kawasan bandar. Antara faktor yang boleh mempengaruhi kejayaan LA21 yang telah dikenalpasti ialah bantuan kewangan dan sokongan politik kerajaan negara masing-masing.

Kanada merupakan antara negara yang sangat komited dalam melaksanakan LA21. Salah satu contoh program LA21 yang berjaya di negara tersebut ialah di Hamilton-Wentworth. Di wilayah ini, program yang berupa LA21 telah dijalankan lebih awal iaitu sejak tahun 1986, apabila komuniti kawasan yang dikenali kawasan *hot spot toxic* ini menubuhkan kerjasama meja bulat yang terdiri daripada wakil-wakil industri, komuniti, kumpulan alam sekitar, kerajaan dan organisasi-organisasi lain. Ia bertujuan untuk mengenalpasti masalah persekitaran yang wujud dan mencari jalan penyelesaiannya. Pendekatan *multi-stakeholder* digunakan untuk membangunkan Pelan Tindakan Pemulihan Pelabuhan Hamilton yang bertujuan menjadikan ekosistem semulajadi yang mampan di Pelabuhan Hamilton dan di lembangan salirannya (Pattenden, 1997). Matlamat pelan ini juga adalah untuk meningkatkan potensi penggunaan pelabuhan tersebut sebagai kegunaan rekreasi yang lebih meluas dan memelihara fungsi ekonomi dalam lembangannya (Bay Area Restoration Council, 2010). Usaha ini telah berjaya mewujudkan proses penyertaan

dalam pembangunan mampan wilayah tersebut. Pada tahun 1990, *Citizens' Task Force on Sustainable Development* yang memikul mandat mengambil inisiatif bekerjasama dengan orang ramai untuk menentukan perancangan dan pembangunan masa hadapan kawasan tersebut (Lafferty & Eckerberg, 1998).

Penyertaan orang ramai sehingga mencecah angka satu ribu orang ramai dalam masa dua setengah tahun, satu wawasan telah diperkenalkan iaitu *2020 Vision*. Visi ini menonjolkan sebelas perkara utama yang menjadi kebimbangan orang ramai iaitu sumber alam semula jadi, kualiti sumber air, kualiti udara, jumlah bahan sisa buangan, penggunaan tenaga, guna tanah kawasan bandar, pengangkutan, kebajikan dan kesihatan, pemeraksanaan komuniti, ekonomi tempatan, dan pertanian luar bandar.

Kerjasama juga dibentuk dengan International Council for Local Environmental Initiatives, Health of the Public Project dan Program Kesihatan Persekitaran, Universiti McMaster untuk membangunkan Indikator Kemampanan Komuniti. Sebanyak 29 indikator telah dibentuk untuk tujuan pemantauan keseluruhan kemajuan komuniti. Kemajuan tahunan '2020 Vision' ini direkod dalam bentuk laporan supaya dapat dirujuk oleh orang ramai semasa satu majlis yang dikenali *Annual Vision 2020 Sustainable Community Day* (Pattenden, 1997).

United Kingdom (UK) juga merupakan salah sebuah negara yang awal melaksanakan LA21. Inisiatif LA21 di United Kingdom telah dimulakan sejak 1991 oleh beberapa wakil daripada pertubuhan kerajaan tempatan. Kumpulan pemandu dari pelbagai bidang telah ditubuhkan untuk mempromosi inisiatif ini dan menyokong pihak-pihak berkuasa tempatan melaksanakannya. Kumpulan pengurusan telah dibentuk untuk menyelaras tugas-tugas yang berkaitan bagi

mewakili pertubuhan kerajaan tempatan. Unit ini mendapat bantuan dan sumbangan kewangan daripada kerajaan pusat United Kingdom untuk menggerakkan LA21.

Kejayaan LA21 di United Kingdom banyak dipengaruhi oleh kerajaan yang memerintah. Dasar-dasar kerajaan juga memainkan peranan penting menggerakkan inisiatif ini. Sejak tahun 1997, kerajaan Parti Buruh telah menyokong penuh LA21 dengan memperkenalkan dasar baru untuk perancangan komuniti yang mengkehendaki setiap pihak berkuasa tempatan melaksanakannya di samping strategi pembangunan mampan kebangsaan digubal (Hughes, 2000).

Pelaksanaan LA21 juga dibantu dengan kewujudan *champions* yang dikenalpasti daripada pihak kerajaan tempatan, persatuan-persatuan tempatan, badan-badan bukan kerajaan untuk memperkenalkan dan mempromosi konsep agar terus berkembang luas. Di samping itu, terdapat banyak dokumen panduan dihasilkan untuk tujuan LA21 di United Kingdom. Agensi Pembangunan dan Kemajuan UK juga berperanan sebagai badan melaksanakan kajian-kajian kemajuan melalui kaedah yang dibangunkan bersama Pertubuhan Kerajaan Tempatan UK serta Jabatan Alam Sekitar, Pengangkutan dan Wilayah UK. Selain itu, siri seminar dan persidangan untuk penyelarasan LA21 dilaksanakan setiap tahun di samping program-program latihan yang disediakan (Hughes, 2000).

Untuk tujuan promosi, Agensi Pembangunan dan Kemajuan UK juga mengeluarkan akhbar bulanan yang mengandungi panduan-panduan, isu-isu dan program-program berkaitan LA21. Di samping itu Pusat Maklumat dan Sumber Alam Sekitar (*ERIC*) daripada Universiti of Westminster juga mengeluarkan jurnal tempatan berkaitan alam sekitar setiap bulan.

Selain Kanada dan United Kingdom, contoh lain adalah program LA21 yang berjaya adalah di Wilayah Cajamarca, Peru. Pada tahun 1993, wilayah ini telah memulakan LA21 dengan pengagihan kuasa kerajaan kepada 76 pentadbir di bandar dan luar bandar bagi merangka pelan tindakan pembangunan mampan yang menyeluruh. Dalam tempoh tiga tahun, pelan tindakan yang meliputi enam kautamaan iaitu: pendidikan; sumber semulajadi dan pengeluaran pertanian; peluang pekerjaan dan pengeluaran; warisan budaya dan pelancongan; persekitaran bandar; dan isu wanita, keluarga dan kependudukan. Walaupun perubahan struktur ini tidak memberi kesan kukuh kepada peningkatan keadaan sosial, ekonomi dan alam sekitar, ia telah membentuk penyertaan dan proses yang telus dalam LA21 (Pattenden, 1997).

Selain itu, Wilayah Kanagawa di Jepun turut menjadi contoh pelaksanaan LA21 yang baik. Wilayah yang merupakan kawasan yang mempunyai masalah pencemaran industri yang teruk ini telah melaksanakan pelan tindakan Agenda 21 yang dinamakan Agenda 21 Kanagawa pada tahun 1993 di bawah Deklarasi Alam Sekitar Kanagawa (Pattenden, 1997). Ia merupakan usaha bersungguh-sungguh dengan melibatkan ribuan penduduk tempatan, pihak swasta serta pihak berkuasa tempatan di wilayah tersebut. Agenda 21 Kanagawa telah dibentuk dengan penubuhan Jawatankuasa Perhubungan dan Penyelarasan Antara Jabatan yang dipengerusikan oleh Timbalan Gabenor. Input orang ramai diperolehi daripada tiga jawatankuasa utama iaitu orang ramai dan organisasi bukan kerajaan; pihak swasta dan pihak berkuasa tempatan di Kanagawa di samping input daripada mesyuarat dan perundingan kejiwaan, soal selidik kepada penduduk (Pattenden, 1997). Usaha yang bersungguh-sungguh untuk membawa perubahan terbukti apabila pihak berkuasa tempatan Kanagawa memperuntukkan jumlah bajet yang besar iaitu sebanyak US\$149 juta untuk melaksanakan 52 projek termasuklah pembinaan 100 buah *eco-*

housing yang menggunakan sumber air hujan, bahan kitar semula dan penggunaan tenaga yang efisien. Ini adalah untuk mencapai matlamat mengurangkan penggunaan sumber kayu dari hutan dalam projek awam sebanyak 70 peratus dalam tempoh 3 tahun.

Di Majlis Daerah Johnstone, Queensland, Australia pula, pelaksanaan LA21 diterapkan dalam penyediaan pelan perancangan pembangunannya. Bandar yang mempunyai populasi seramai 19,144 orang seimbang antara penduduk bandar dan luar bandar ini menumpukan kegiatan ekonomi kepada penghasilan gula tebu, ladang pisang dan pelancongan. Perancangan gunatanah di Australia terletak di bawah tanggungjawab kerajaan negeri namun bagi negeri Queensland, kuasa ini juga diagihkan kepada pihak berkuasa tempatan menerusi *Queensland's Planning and Environment Act (1990)* (Pattenden, 1997).

Beberapa faktor menjadi titik awal pelaksanaan LA21 iaitu keinginan orang ramai untuk meningkatkan pengurusan sumber alam sekitar, kehendak korporat untuk lebih responsif kepada kehendak komuniti, ketidakseimbangan perancangan bandar sedia ada dan keinginan meningkatkan penglibatan orang ramai dalam proses membuat keputusan, perancangan dan alam sekitar.

Pembentukan kerjasama berlaku dalam penyediaan Pelan Johnstone Shire melalui Pasukan Pemandu Pelan bekerjasama dengan pihak-pihak berkepentingan yang dipanggil Jawatankuasa Perundingan. Dalam pembentukan pelan ini, pegawai-pegawai kerajaan, kumpulan-kumpulan berkepentingan, wakil orang ramai dan pakar-pakar bekerjasama. Namun, sebilangan kecil organisasi menolak jemputan untuk bekerjasama kerana beranggapan penglibatan mereka tidak memberikan manfaat atau hasil.

Beberapa badan utama berkaitan alam sekitar, pembangunan, budaya dan perniagaan dibnetuk sebelum dan semasa proses perancangan untuk memberi respons kepada kehendak Jawatankuasa Perundingan seperti Jawatankuasa Pengurusan Bersepadu Lembangan Sungai Johnstone dan Lembaga Pembangunan Pantai Cassowary. Selain itu, mesyuarat diadakan dengan kumpulan berkepentingan tertentu kerjasama duwujudkan dengan wakil daripada bidang perkhidmatan dan organisasi yang lebih luas. Kewujudan struktur organisasi formal untuk proses perancangan merupakan hasil utama dalam fasa awal ini yang tertumpu pada tahun 1992 hingga tahun 1994 (ICLEI-Local Governments for Sustainability, 2011).

Selain itu, pihak berkuasa juga mengadakan perundingan dengan komuniti melalui mesyuarat dengan gabungan komuniti-jawatankuasa, komunikasi dengan media massa dan bengkel bersama komuniti. Kajian lanjut dijalankan selepas isu-isu utama dikenalpasti dengan turut melibatkan golongan sasar. Antara isu utama yang dikenalpasti adalah seperti pengekalan kualiti tanah ladang, memperkasa ekonomi tempatan, pengurusan pelancongan untuk memacu pertumbuhan di samping memastikan kesan minimum kepada kualiti hidup dan alam sekitar, peluang golongan belia dan golongan kurang upaya serta isu perumahan mampu milik (ICLEI-Local Governments for Sustainability, 2011).

Dalam pada masa yang sama, konsep kerjasama antara pihak berkuasa tempatan dan komuniti diberikan penekanan dalam membuat keputusan-keputusan melibatkan pembinaan jalan-jalan baru, penyediaan perkhidmatan sosial, dan perancangan gunatanah. Beberapa aspek penting dapat dilihat dalam proses LA21 di kawasan ini seperti kerjasama strategik yang membolehkan penglibatan aktif komuniti dalam pembangunan dan pengaruh pengetahuan komuniti tentang isu dan

proses LA21 dengan penglibatan komuniti (ICLEI-Local Governments for Sustainability, 2011).

1.1.7 LA21 di Malaysia- Satu tinjauan

Di Malaysia, penyertaan orang ramai dalam usaha-usaha pembangunan sememangnya telah lama wujud dan sentiasa berkembang sehinggalah LA21 dilancarkan. Walaubagaimanapun ianya selalunya bersifat tidak formal dalam sesebuah komuniti atau masyarakat setempat, pertubuhan-pertubuhan sukarela dan program-program oleh pihak swasta seperti gotong royong membersihkan kawasan, pengindahan sungai, kempen-kempen kesedaran dan lain-lain. Penyertaan orang ramai dalam aktiviti-aktiviti sebegini biasanya dilakukan secara sukarela sebagai salah satu asas dalam hidup berkomuniti.

Usaha menerapkan penyertaan awam dalam proses perancangan dan pembangunan yang diatur oleh kerajaan lebih ditekankan bermula pada tahun 1930 apabila perundangan perancangan bandar yang pertama digubal iaitu dalam Bahagian IX Bab 137 Enakmen Lembaga Bandaran Negeri-negeri Melayu Bersekutu. Enakmen tersebut menetapkan bahawa pelan-pelan perancangan kawasan hendaklah dibentangkan melalui seranta agar ianya boleh diperiksa sebelum diwartakan (Kamarudin Ngah, 1991). Penyertaan awam berlaku semasa proses memberi pandangan dan bantahan terhadap pelan perancangan tersebut yang perlu dibuat secara bertulis kepada Pengerusi Lembaga Bandaran.

Sistem yang hampir serupa juga dilaksanakan apabila Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 digubal. Akta ini menggariskan bahawa penyediaan rancangan pemajuan perlu memasukkan elemen penyertaan awam dalam tiga proses penting iaitu di peringkat Laporan Pemeriksaan, Draf Rancangan Struktur dan Draf

Rancangan Tempatan. Suara orang awam boleh diajukan melalui bantahan dan cadangan bertulis atau melalui perbincangan dengan pihak berkuasa tempatan.

Pada tahun 2000, selaras dengan kehendak Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu, program LA21 telah dimulakan pada tahun 2000 dengan melibatkan empat buah PBT sebagai projek perintis. Empat buah pihak berkuasa tempatan yang terlibat dalam projek perintis itu adalah Majlis Perbandaran Kuantan, Majlis Perbandaran Miri, Majlis Perbandaran Petaling Jaya dan juga Majlis Daerah Kerian. Projek perintis ini telah dibiayai oleh Program Pembangunan Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu (UNDP) yang tamat pada tahun 2002. Dua buah buku panduan LA21 telah pun diterbitkan hasil daripada projek perintis ini iaitu 'Buku Panduan dan Kajian Kes LA21 Malaysia' dan 'Manual Latihan LA21 Malaysia'.

Program LA21 kemudiannya dikembangkan kepada lain-lain pihak berkuasa tempatan pada tahun 2002 melalui fasa yang kedua, dengan melibatkan 46 Majlis Perbandaran dan Majlis Daerah (Malaysia, 2003; Mariana et al., 2008) dan pada tahun 2011, jumlah tersebut meningkat kepada 117 buah pihak berkuasa tempatan (Jabatan Kerajaan Tempatan, 2011). Perkembangan komitmen pihak berkuasa tempatan untuk melaksanakan LA21 ini merupakan usaha yang baik ke arah memantapkan lagi pembangunan mampan di Malaysia.

Teras program LA21 adalah kerjasama masyarakat, pihak berkuasa tempatan dan sektor swasta dalam perancangan di kawasan tempatan agar menepati pembangunan mampan (**LAMPIRAN 3**). LA21 juga menekankan penyertaan masyarakat tempatan dalam mengenalpasti dan mengkaji isu-isu pembangunan mampan serta membentuk pelan tindakan yang bersesuaian untuk menangani isu-isu yang timbul. Ini merupakan sebahagian daripada dokumen Agenda 21 yang

menekankan penyelesaian masalah setempat terutamanya di kawasan bandar dengan berpandukan pelan tindakan dan pelaksanaan program-program (Mariana et al. 2008).

Konsep LA21 juga selaras dengan usaha kerajaan mempromosi dan memupuk budaya serta amalan mesra alam di kalangan rakyat Malaysia dengan penglibatan aktif sektor swasta dan badan-badan bukan kerajaan. Kerjasama yang lebih erat dipupuk antara pihak berkepentingan dan badan-badan bukan kerajaan dalam menangani isu alam sekitar dan sumber asli. Usaha ini berupaya meningkatkan perlindungan alam sekitar dan pemuliharaan sumber asli serta menyumbang ke arah penambahbaikan kualiti hidup (Malaysia, 2006).

Penyertaan orang ramai dalam perancangan pembangunan dan proses membuat keputusan merupakan suatu program *bottom-up* yang memerlukan penglibatan penduduk tempatan dalam menentukan aspek-aspek perancangan di kawasan mereka seperti dalam mengatasi masalah pencemaran, sistem perparitan, perumahan, isu bencana alam sekitar dan sebagainya. Ini bermakna, penduduk-penduduk tempatan sendiri akan turut sama dalam menentukan pelan tindakan bagi mencorakkan pembangunan kawasan yang mereka duduki (Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan, 2009).

Pendekatan *bottom-up* termasuklah penglibatan aktif orang ramai yang merupakan intipati program LA21. Orang ramai membantu mengenalpasti dan mengkaji isu-isu pembangunan mampan, membentuk pelan-pelan tindakan bagi menangani masalah-masalah yang mereka hadapi. Melaluinya, pelbagai lapisan komuniti akan duduk bersama-sama dalam suatu platform yang disediakan untuk

berdialog serta berbincang mengenalpasti tindakan-tindakan yang relevan perlu dibuat bagi keperluan meraka kini dan masa hadapan (Pratibha Mehta, 1996).

Proses ini berbeza dengan tradisi perancangan dan pembangunan yang diwarisi daripada zaman kolonial British yang lebih menggunakan kaedah *top-down*. Oleh itu, pendekatan ini menjadi cabaran baru kepada kerajaan bagi menggalakkan penyertaan orang ramai dalam perancangan dan pembangunan (Kamariah & Dolbani, 2006).

Menurut Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan (2009) beberapa faedah program LA21 boleh diperolehi oleh orang perseorangan, persatuan atau syarikat dan juga kepada wakil kerajaan. Sebagai individu, pandangan mereka diambilkira dalam perancangan dan pelaksanaan program-program meningkatkan kualiti hidup, kepekaan pihak berkuasa tempatan yang lebih baik, alam sekitar yang lebih selesa dan kualiti hidup yang lebih baik. Ini akan dapat meningkatkan rasa bangga, cinta dan tanggungjawab yang lebih tinggi kepada alam sekitar.

Kepada pihak persatuan atau syarikat pula, program ini dapat meningkatkan imej pertubuhan kerana kebertanggungjawaban dan kepekaan terhadap keperluan-keperluan masyarakat tempatan dan pihak-pihak berkepentingan yang lain. Pihak ini juga dapat menjalankan aktiviti dengan lebih baik berkesan kerana adanya kerjasama dari pihak-pihak berkepentingan yang lain. Di samping berpeluang untuk turut sama dalam perancangan dan pembangunan, input-input boleh diajukan kepada pihak berkuasa tempatan dalam menentukan dasar-dasar dan kaedah operasi tempatan yang berkaitan dengan alam sekeliling dan kualiti hidup masyarakat tempatan.

Kerajaan pula akan mendapat faedah dalam meningkatkan persefahaman dengan masyarakat. Ini membawa kepada peningkatan sokongan masyarakat kepada

program-program yang bermanfaat kepada semua. Imej juga dapat ditingkatkan di mata masyarakat sebagai wakil kerajaan yang mempraktikkan tadbir urus yang baik dengan adanya penyertaan awam, ketelusan, kepekaan, kesepakatan, keberkesanan dan kecekapan, akauntabiliti dan berwawasan strategik.

Secara ringkasnya LA21 adalah merupakan suatu usaha sama antara pihak berkuasa tempatan, masyarakat dan juga sektor swasta dalam perancangan dan pelaksanaan semua aktiviti-aktiviti pembangunan mampan dengan menekankan penyertaan masyarakat (Malaysia, 2003). Usahasama ini penting agar dapat menghasilkan pembangunan mampan yang dipersetujui bersama. Ini memerlukan bukan hanya kesedaran pihak-pihak yang terlibat tetapi juga memerlukan sokongan, kerjasama dan penyertaan yang aktif daripada semua pihak dalam sesebuah masyarakat itu (Gouldson & Roberts, 1999). Dengan kejayaan pelaksanaan LA21, secara tidak langsung ianya dapat menggalakkan ketelusan dan penyertaan awam yang lebih luas (Georgina & Rosalie, 2005).

1.2 Pernyataan Masalah Kajian

Dalam tempoh satu dekad, bermula dengan projek perintis LA21 yang melibatkan empat buah bandar, kini LA21 telah diperkenalkan hampir ke seluruh pihak berkuasa tempatan. Namun demikian, inisiatif pelaksanaannya adalah bergantung kepada pihak-pihak berkuasa tempatan masing-masing kerana ianya merupakan program yang dilaksanakan secara sukarela. Kejayaan dan kegagalan sesebuah program LA21 banyak bergantung kepada pihak-pihak yang terlibat iaitu pihak berkuasa tempatan, pihak organisasi bukan kerajaan, organisasi komuniti dan juga orang ramai.

Kajian Mariana (2008) terhadap 114 pihak berkuasa tempatan di Malaysia dan pihak-pihak yang berkepentingan di Petaling Jaya mendapati pelaksanaan LA21 masih lagi pada tahap yang kurang memuaskan. Pelaksanaan LA21 masih lagi rendah di kalangan pihak berkuasa tempatan kerana penglibatan yang kurang memuaskan pihak-pihak yang berkepentingan. Menurut beliau, faktor pertama yang membataskan penglibatan pihak-pihak berkepentingan ialah kurangnya kepercayaan di antara pihak-pihak yang terlibat. Pihak komuniti merasakan pihak berkuasa tempatan tidak berminat untuk melaksanakan proses penyertaan yang betul dalam LA21, manakala pihak berkuasa tempatan pula berpendapat bahawa komuniti masih tidak bersedia dan tidak berminat untuk terlibat sama dalam LA21.

Faktor lain yang wujud adalah kurangnya komitmen, kurangnya ilmu serta kesedaran, kekurangan aspek kewangan dan staf bagi melaksanakan LA21. Penemuan itu selaras dengan kajian oleh Hardev (2009) yang turut mendapati banyak pihak berkuasa tempatan di Malaysia menghadapi masalah kewangan bagi melaksanakan program LA21, selain kurangnya hubungan antara agensi kerajaan yang berkaitan dengan perancangan.

Selain itu kerjasama daripada pihak swasta juga adalah rendah kerana para usahawan lebih berminat kepada aktiviti atau program yang boleh memberikan keuntungan kepada mereka sahaja. Menurut Mariana et al. (2008), sehingga Jun 2007, hanya 24 daripada 114 PBT (16.67 peratus) telah memulakan LA21 dan hanya sebilangan kecil telah mengimplementasi Pelan Tindakan LA21. Jumlah tersebut telah berubah kepada 117 daripada 149 pihak berkuasa tempatan terlibat dalam pelaksanaan LA21 pada tahun 2010 (Jabatan Kerajaan Tempatan, 2011).

Kajian oleh Hardev (2009) juga mendapati hubungan yang lemah antara organisasi bukan kerajaan dan organisasi komuniti. Selain itu, wujud juga penonjolan hanya kumpulan-kumpulan organisasi bukan kerajaan yang tertentu seperti persatuan pencinta alam. Penyertaan persatuan-persatuan yang kurang relevan dengan LA21 juga menyebabkan objektif dan matlamat LA21 tidak tercapai.

Daripada kajian-kajian awal terhadap pelaksanaan LA21 di Malaysia, timbul persoalan sejauhmanakah keberkesanan program-program ke arah mencapai matlamat pembangunan mampan dan juga sejauhmanakah keberkesanan peranan pihak berkuasa tempatan sebagai pelaksana LA21? Isu, masalah dan kekangan semasa yang dihadapi oleh pihak berkuasa tempatan memberi impak yang besar terhadap program-program yang dilaksanakan. Antara isu yang sering membelenggu pihak berkuasa tempatan ialah seperti masalah kewangan, kekurangan latihan dan kepakaran, kekurangan kakitangan dan masalah kemudahan dan infrastruktur.

Dalam konteks kawasan kajian, dapatan awal mendapati masalah-masalah yang disebutkan tadi juga wujud dalam pelaksanaan LA21. Masalah utama yang wujud dalam pelaksanaan LA21 di kawasan kajian ialah penyertaan masyarakat yang rendah, penglibatan sektor swasta yang kurang serta masalah-masalah sampingan seperti kekurangan tenaga kerja.

Majlis Perbandaran Seberang Perai, Pulau Pinang dipilih sebagai kawasan kajian kes kerana ia merupakan pihak berkuasa tempatan yang aktif dalam melaksanakan program-program LA21. Sebanyak sembilan pasukan kerja telah ditubuhkan bagi merangka dan melaksanakan program-program yang dirancang iaitu Pasukan Kerja Cara Hidup Sihat dan Keselamatan Untuk Masyarakat, Pasukan kerja Kebudayaan dan Pelancongan, Pasukan Kerja Kesayangan Haiwan Seberang Perai,